EL TRIPLE NEXO EN LA PRÁCTICA:

RETOS Y PROPUESTAS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Beatriz Abellán
y Francisco Rey

Junio 2022

.iecah.
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

Con la financiación de:





Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), gracias a la subvención de concesión directa por interés público, social, económico o humanitario, Expediente Nº 2021/SUN/0000500015. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del IECAH y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Agradecemos a todas las personas y organizaciones que han contribuido a la recogida de datos para la realización de este estudio.

Imagen de portada: Pok Rie (vía Pexels).

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AICS	Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BMZ	Ministerio de Desarrollo y Cooperación de Alemania
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Cooperación Española
CHA	Centro para la Acción Humanitaria de Berlín
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CONGD	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DG ECHO	Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
DG POLDES	Dirección General de Políticas para el Desarrollo Sostenible
FCV	Fragilidad, conflicto y violencia
FFO	Ministerio Federal alemán de Asuntos Exteriores
IASC	Comité Permanente Interagencial de la ONU
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
INCAF	Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores Italiano
MAUEC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MIRPS	Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones
MPS	Agenda Mujeres, Paz y Seguridad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea
VARD	Vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo

Resumen Ejecutivo

El triple nexo es una de las propuestas más recientes para responder mejor ante la creciente complejidad y duración de las crisis. Por un lado, los desplazamientos forzados van en aumento, por otro, el recrudecimiento de los efectos del cambio climático ha provocado un aumento en la gravedad y frecuencia de los eventos climáticos extremos y las sequías, que requiere adelantarse y adaptarse para evitar daños irreparables. Ante estos retos, los distintos actores de la cooperación, tanto los donantes -entre ellos España- o los organismos internacionales, como las ONG locales e internacionales, se plantean nuevas formas de dar respuesta a estos complejos panoramas donde las causas raíz son múltiples y las soluciones no son evidentes. El enfoque nexo surge con el fin de conectar mejor a estos tres ámbitos clave: acción humanitaria, desarrollo y paz en la respuesta y en la prevención, y se postula como una propuesta para hacer frente a estas situaciones en la que una visión cortoplacista y centrada solo en un elemento no basta para lograr una solución duradera.

España, como país miembro del CAD de la OCDE, se ha mostrado favorable a la adopción del enfoque de triple nexo y participa en el grupo de trabajo liderado por el Secretariado del INCAF de la OCDE. En aras de proveer recomendaciones a la Cooperación Española para fortalecer la implementación del enfoque de triple nexo en línea con lo establecido por la recomendación del CAD-OCDE, este informe analiza la situación actual de su aceptación y su conocimiento por los actores de la cooperación española y explora los retos que identifican para operativizar este planteamiento especialmente en términos de financiación, planificación y coordinación. En términos generales, el informe identifica las fortalezas y debilidades para avanzar en la aplicación del enfoque nexo en la CE, ante los elementos establecidos por la Recomendación del CAD-OCDE.

Las recomendaciones incluyen replantear algunas de las herramientas de planificación, coordinación y financiación de la cooperación española para que sean más adecuadas a la implementación del enfoque de triple nexo. Asimismo, para la efectiva operativización es fundamental continuar impulsando el trabajo de colaboración con el CAD, difundir más ampliamente el conocimiento y el debate sobre el triple nexo HDP entre los actores de la cooperación, así como dedicar recursos financieros y humanos específicos. En concreto, el componente de paz requiere de un mayor desarrollo, lo que ofrece una oportunidad para fortalecer la construcción de la paz como aspecto central de la cooperación española.

Contenido

I. Introducción

El nexo entre la acción humanitaria-desarrollo-paz, conocido como triple nexo HDP, es una de las propuestas más recientes para dar mejor respuesta a las crisis actuales que se caracterizan, entre otras cosas, por ser complejas y prolongadas en el tiempo. Esta visión aspira a reforzar la colaboración, coherencia y complementariedad entre las actuaciones humanitarias, de desarrollo y de construcción de la paz, así como aprovechar las ventajas comparativas de cada ámbito. La Cooperación Española (CE) se ha mostrado favorable a dicho enfoque, también adoptado por el CAD-OCDE, la Unión Europea, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como muchas organizaciones gubernamentales, las Naciones Unidas y ONG alrededor del mundo.

Al ser un enfoque novedoso y reciente, su implementación a nivel operativo está en proceso y suscita no pocas controversias. De ahí que se estén realizando esfuerzos para dar el paso de las declaraciones en los foros globales de alto nivel a su inclusión en los programas e instrumentos de las actores internacionales y locales y también en el sector no gubernamental. Por ello, es relevante profundizar, sobre la base de la experiencia en el terreno de los actores de la cooperación española, sobre el cómo se ha recibido y adoptado la incorporación del enfoque triple nexo, qué debates genera y qué avances se están produciendo. Este estudio pretende profundizar en esos aspectos, así como recoger los desafíos y las ventajas de aplicar esta visión con el fin de que se afiance su operativización.

Hasta ahora, la CE, aunque ha apoyado el enfoque de triple nexo [1] y ha traducido la Recomendación del CAD-OCDE, apenas ha modificado sus estrategias de trabajo en relación con el nexo como sí están realizando otros donantes. No obstante, esta investigación, realizada en colaboración con la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) muestra la voluntad por parte de los actores de la CE en la implementación del enfoque de triple nexo HDP. Trabajar bajo un enfoque de triple nexo exige medidas y cambios operativos ya que, como veremos en las secciones siguientes, los instrumentos actuales, en particular los mecanismos de planificación y financiación, no lo permiten. En este sentido, hay que citar que países como Alemania e Italia están modificando y desarrollando nuevos instrumentos de planificación conjunta y financiación, así como metodologías que se adapten a las implicaciones de vincular áreas distintas de manera coordinada, coherente y complementaria.

[1] Seminario IECAH-AECID/ traducción recomendación del CAD

II. Metodología

Este estudio ha sido elaborado mediante una metodología de investigación mixta que incluyó una encuesta, la realización de entrevistas semiestructuradas y la revisión de literatura. La revisión bibliográfica se centró en documentos sobre la aplicación del enfoque de nexo por parte de actores internacionales en general y de la cooperación española en particular. La encuesta fue compartida entre el personal de la AECID, las agencias descentralizadas de la cooperación en España, la Coordinadora Estatal de ONGD (CONGD) y algunas de las ONG que pertenecen a ella, así como agencias de la ONU con sede en España.

La fuente principal primaria fueron las 22 entrevistas en profundidad realizadas a actores clave de la CE y a personas expertas en el enfoque de triple nexo de Alemania e Italia con mención a la situación en otros países. Esto incluyó personal de la AECID, tanto en sede como en OTC, personal de ONG españolas y miembros de ONG internacionales vinculadas con la CE en contextos susceptibles de aplicar un enfoque de nexo HDP. En términos generales, estos países se caracterizan por encontrarse en un estado de conflicto armado, o bien en una situación de fragilidad, con altos niveles de violencia, e incluso por ser lugares de destino de altos flujos migratorios. Las entrevistas siguieron un guion semiestructurado. Por motivos de confidencialidad no se aportan más datos sobre el perfil de las personas entrevistadas. Una de las limitaciones del estudio es el número de respuestas a las encuestas (26 respuestas) que dificulta la desagregación de opiniones por los distintos actores de la CE. También hay que resaltar así un cierto predominio de actores humanitarios en la participación en el estudio como veremos más adelante. No obstante, al tratarse de un primer estudio sobre el tema, estos datos unidos a la validación de las entrevistas aportan unos resultados valiosos sobre la adopción del enfoque de triple nexo entre los actores de la CE.

El estudio tiene una finalidad predominantemente práctica, ya que pretende presentar un estado de situación sobre los conocimientos en torno al enfoque de triple nexo, la valoración del mismo como enfoque de trabajo y los obstáculos identificados para su implementación; realizando propuestas para mejorar su aplicación.

El equipo de investigación ha estado formado por Beatriz Abellán y Francisco Rey, con apoyo de María Luna. El equipo desea agradecer a todas las personas e instituciones que han participado en la encuesta y entrevistas por su colaboración. Muy especialmente a Christian Freres, de la OAH, por sus comentarios.

La encuesta fue respondida por 26 personas de distintas organizaciones de la cooperación española que trabajan en varias regiones del mundo (6 de una Agencia Gubernamental Nacional, 12 de Agencias autonómicas y 8 de ONG). El 73% de las personas encuestadas trabajaban en una organización con doble mandato acción humanitaria y desarrollo.

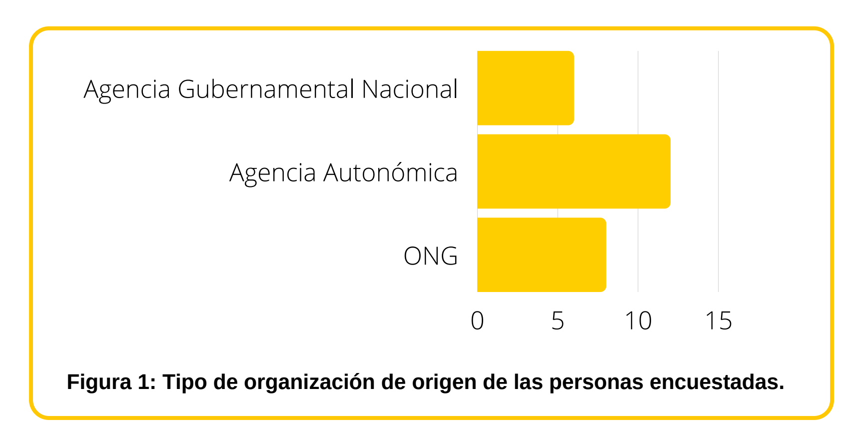


Figura 1: Tipo de organización de origen de las personas encuestadas.

III. Nociones del enfoque de triple nexo y su implementación

Ante la aparición de nuevos tipos de crisis internacionales caracterizadas por ser cada vez más complejas e interdependientes, con causas raíz interconectadas y difíciles de abordar de manera unidimensional, se están proponiendo nuevas formas de actuar en el sector de cooperación y en el ámbito internacional, en general. Uno de estos enfoques es el llamado “triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz” (nexo HDP [2]) cuyo objetivo es fortalecer la vinculación entre estos tres distintos ámbitos, capitalizando sus ventajas comparativas. Al mismo tiempo el nexo HDP tiene la voluntad de fortalecer la colaboración, coherencia y complementariedad, las denominadas "tres C", entre los distintos tipos de intervención. Este enfoque es una continuación de otros planteamientos en torno a esta necesaria relación entre distintas formas de actuación en el ámbito de la cooperación. Así, anteriormente, se han propuesto enfoques como el VARD, “Vinculación entre la Ayuda Humanitaria, la Rehabilitación y el Desarrollo”, cuyo principal objetivo era mejorar la transición entre las acciones humanitarias y las de desarrollo. Otros conceptos como la resiliencia aspiran a trabajar de manera integrada, las distintas capacidades de absorción adaptiva y trasformativa, para alcanzar un cambio duradero de transformación de instituciones y fortalecimiento de capacidades de las comunidades. En 2005, con la adopción del sistema de clústeres, se crea uno dedicado a la “recuperación temprana”, término vinculado al doble nexo acción humanitaria-desarrollo [3].

Desde la ONU, con la celebración de la Cumbre Humanitaria Mundial y la adopción del Grand Bargain en 2016 y el proceso de búsqueda de resultados colectivos liderado por el IASC tratando de romper la estructura de silos, se reafirmó la necesidad de vincular el trabajo humanitario y el de desarrollo bajo el enfoque de doble nexo. La configuración del triple nexo acción humanitaria - desarrollo y paz no se produjo de modo claro por parte de la ONU hasta finales de 2016, cuando el entonces recién nombrado secretario general de la ONU, António Guterres, llamó a incluir el concepto de “paz sostenible” como tercer vértice del posible triángulo. Este enfoque es coherente con otros marcos estratégicos y operacionales dirigidos a dar una respuesta que se adapte mejor a las crisis actuales de larga duración, como el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (MIRPS), el Marco de Sendai de Reducción de Riesgo de Desastres (RRD), la Agenda 2030 y las diversas propuestas de reforma de la ONU. También está en línea con el concepto de “fragilidad” adoptado por el Banco Mundial, un cambio operacional que ha supuesto una ampliación del número de países donde este actor responde a situaciones de fragilidad, conflicto y violencia (FCV). Aunque el nexo HDP no cuenta con una definición única, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, uno de sus mayores propulsores y de generación de doctrina al respecto, redactó en 2019 la Recomendación sobre el Nexo Humanitario-Desarrollo-Paz, un instrumento legal no vinculante, para guiar y apoyar en la implementación a los Estados adheridos a dicho documento (OCDE, 2019).

[2] En este estudio, los términos de “nexo”, “triple nexo” “Nexo HDP” se utilizarán de manera intercambiable al menos que sea especificado de otra manera.
[3] Para una revisión de la evolución de estos enfoques puede verse en “La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la Oficina de Acción Humanitaria” (IECAH, 2010).

En diciembre de 2021, nueve agencias de la ONU se habían adherido a la Recomendación del CAD, incluida la plena suscripción por parte del secretario general Adjunto de la ONU. La recomendación del CAD-OCDE establece unos elementos definitorios de este enfoque que aspiran a mejorar la coherencia y la complementariedad: el establecimiento de resultados colectivos, la adopción de un enfoque conjunto (en inglés *joined-up approach*), el apoyo a actores locales y una financiación basada en la evidencia, flexible, multianual y predecible, entre otros, e incluye 11 principios que rigen el triple nexo (OCDE, 2019). En estos momentos, el CAD está llevando a cabo un seguimiento del progreso en la implementación de la Recomendación. Este estudio parte de esta Recomendación del CAD para analizar la aplicación del enfoque de triple nexo por parte de los actores de la CE, reconociendo la dificultad que implica tanto para los actores gubernamentales como ONG y demás actores adaptar sus formas de actuar para cumplir dichas exigencias.

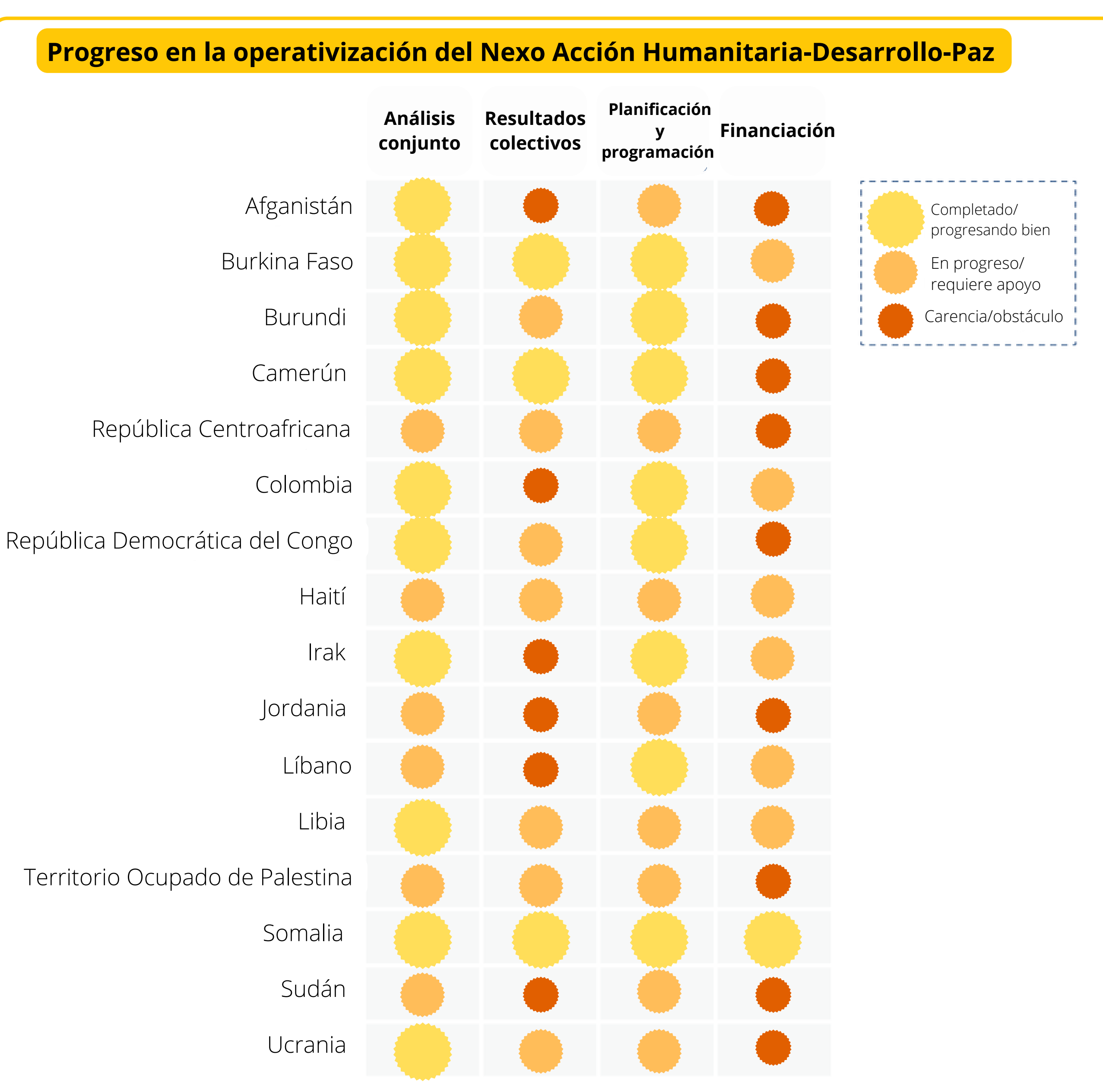
La Unión Europea es otro de los actores que se ha mostrado favorable al enfoque nexo. En un inicio, simplemente de doble nexo con la elaboración en mayo de 2017 de la Recomendación para operacionalizar el doble nexo (el Consejo de la Unión Europea) y en 2018 con la inclusión del componente paz (Comisión Europea, 2020). No obstante, aunque todos los países miembros han reconocido la importancia del triple nexo, no se ha comenzado de modo planificado un proceso formal de formulación de políticas o un plan de acción (Fanning and Fullwood-Thomas 2019). Si bien es cierto que se están implementando dos fondos, EU Emergency Trust Fund for Africa (un instrumento que combina actividades de urgencia con temas estructurales con una duración de tres o cuatro años) y el EU Integrated Approach, que ponen énfasis en los vínculos entre la seguridad, asuntos domésticos y migración. Asimismo, la UE está llevando a cabo proyectos piloto de triple nexo en Irak, Chad, Sudán, Nigeria, Myanmar y Uganda, originariamente de doble nexo (E. Fanning and Fullwood-Thomas, 2019).

También el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha elaborado un posicionamiento favorable al nexo HDP, garantizando siempre el respeto de los principios humanitarios. En este sentido, los actores humanitarios son los que mayor preocupación han mostrado frente a este enfoque ante el riesgo de contaminación de la ayuda humanitaria y las posibles consecuencias no deseadas que dicha vinculación puede generar en contextos sensibles al conflicto (Rey, 2020). Otras organizaciones no gubernamentales y centros de investigación, tanto ONG con mandato único como multimandato, han elaborado interesantes propuestas de apoyo al triple nexo. Entre ellas cabe destacar, por ejemplo, un informe para la implementación del enfoque de triple nexo de Oxfam dirigido a organizaciones multimandato (E. Fanning and Fullwood-Thomas 2019). En línea similar, la ONG especializada en construcción de la paz Interpeace ha publicado un estudio sobre la interpretación del componente de paz (FAO & WFP, 2020). El estudio elaborado desde el Instituto sobre la pertinencia de abordar la crisis migratoria venezolana con un enfoque de triple nexo (Rey et al., 2022) o el informe explicativo redactado por el Center for Humanitarian Action (Hövelmann, 2020) son otros ejemplos de muchos otros análisis y reflexiones sobre este nuevo enfoque.

En cualquier caso, a pesar de las reticencias que puede suscitar el triple nexo, existe también un cierto acuerdo sobre las oportunidades que ofrece para operar en contextos donde no necesariamente exista un conflicto armado, como en comunidades receptoras de altos niveles de migración (Rey et al., 2022). Asimismo, este enfoque va de la mano con temáticas como género y medioambiente y puede fortalecer el entendimiento y la coordinación entre varias perspectivas al realizarse un análisis de las causas raíz de los conflictos permitiendo plantear resultados colectivos entre los tres sectores.

Es destacable que en los últimos años se están recopilando y analizando experiencias prácticas de aplicación del nexo HDP en diversos contextos. En noviembre de 2021, el IASC publicó un informe y una web interactiva de mapeo de buenas prácticas en la implementación del nexo HDP en 16 países en base a cuatro elementos (análisis conjunto, resultados colectivos, programación y financiación). Por su parte, OCHA ha empezado a establecer los llamados “resultados colectivos” en una serie de contextos: Afganistán, Burkina Faso, Burundi, Camerún República Centroafricana, Colombia, República Democrática del Congo, Haití, Jordania, Líbano, Libia, Palestina, Sudán, Nigeria, Somalia, y Ucrania (IASC, 2021) con un enfoque similar al del nexo HDP con resultados de mucho interés.

A continuación, se visualiza una tabla elaborada por la IASC en la que se muestra el progreso en la operativización del Nexo Acción Humanitaria-Desarrollo-Paz en diferentes países:



Progreso en la operativización del Nexo Acción Humanitaria-Desarrollo-Paz

	Análisis conjunto	Resultados colectivos	Planificación y programación	Financiación
Afganistán	Completado/progresando bien	Carencia/obstáculo	En progreso/requiere apoyo	Carencia/obstáculo
Burkina Faso	Completado/progresando bien	Completado/progresando bien	Completado/progresando bien	En progreso/requiere apoyo
Burundi	Completado/progresando bien	En progreso/requiere apoyo	Completado/progresando bien	Carencia/obstáculo
Camerún	Completado/progresando bien	Completado/progresando bien	Completado/progresando bien	Carencia/obstáculo
República Centroafricana	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo	Carencia/obstáculo
Colombia	Completado/progresando bien	Carencia/obstáculo	Completado/progresando bien	En progreso/requiere apoyo
República Democrática del Congo	Completado/progresando bien	En progreso/requiere apoyo	Completado/progresando bien	Carencia/obstáculo
Haití	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo
Irak	Completado/progresando bien	Carencia/obstáculo	Completado/progresando bien	En progreso/requiere apoyo
Jordania	En progreso/requiere apoyo	Carencia/obstáculo	En progreso/requiere apoyo	Carencia/obstáculo
Líbano	En progreso/requiere apoyo	Carencia/obstáculo	Completado/progresando bien	En progreso/requiere apoyo
Libia	Completado/progresando bien	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo
Territorio Ocupado de Palestina	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo	Carencia/obstáculo
Somalia	Completado/progresando bien	Completado/progresando bien	Completado/progresando bien	Completado/progresando bien
Sudán	En progreso/requiere apoyo	Carencia/obstáculo	En progreso/requiere apoyo	Carencia/obstáculo
Ucrania	Completado/progresando bien	En progreso/requiere apoyo	En progreso/requiere apoyo	Carencia/obstáculo

La tabla anterior indica el progreso en la implementación del enfoque del nexo HDP en las áreas de análisis conjunto, resultados colectivos, planificación y programación conjuntas y financiamiento en cada país seleccionado. Se trata de resumir información de cada país en lugar de proporcionar una clasificación o comparación entre ellos. La información se extrajo de los informes individuales de cada país.

Tabla 1: Cuadro elaborado con datos del IASC sobre la implementación del triple nexo (2021).

IV. Algunas notas sobre la cooperación española y el enfoque de triple nexo

Es un lugar común decir que la cooperación española (CE) tiene ciertas originalidades sobre otros países relacionadas, fundamentalmente, con el alto grado de descentralización. Esta descentralización se considera uno de los elementos de riqueza de la CE, y la contribución financiera y técnica de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y Ayuntamientos ha continuado siendo destacable (en el año 2020 la descentralizada supuso alrededor del 11% del total de la AOD).

Sin embargo, desde el punto de vista de instrumentos legislativos o de estructuras institucionales la CE no es muy diferente de las cooperaciones de los países de nuestro entorno. Incluso podría decirse que, en aspectos relacionados con este estudio, la CE es menos compleja que la de países como Alemania, Francia, Reino Unido o Italia, al concentrarse, básicamente, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUC) y en la AECID los aspectos relacionados con el nexo. Y en el caso de las CC.AA., de las estructuras homólogas a la AECID.

Los instrumentos legislativos de la CE, tanto de la Administración central como de las CC.AA., no contienen referencias específicas a temas relacionados con el nexo y tan solo algunas alusiones genéricas a la vinculación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo en línea con el enfoque VARD. En otros instrumentos programáticos de la CE como el V Plan Director de la CE 2018-2021 o la Estrategia de Acción Humanitaria de la CE 2019-2026 se sigue esa línea de la necesidad de vinculación entre el trabajo humanitario y el de desarrollo, con alusiones a la necesidad de elaborar planteamientos para crisis crónicas y conflictos prolongados, así como sobre la necesidad de adaptar algunos instrumentos de la CE al respecto. En materia de construcción de la paz, pese a que existe una Estrategia sectorial de construcción de la paz desde el año 2008 y el II Plan de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2023, tan solo en algunos contextos específicos la CE ha enfatizado este componente de actuación. En este momento está debatiéndose un nuevo proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global en cuyos borradores se incorporan referencias al nexo.

España, como país miembro del CAD de la OCDE, se ha mostrado favorable al enfoque de triple nexo y participa en el grupo de trabajo liderado por el Secretariado del INCAF de la OCDE para hacer seguimiento de la adopción de la Recomendación HDP Nexo del CAD. En particular, es notable el interés por parte de la Oficina Humanitaria (OAH) de la AECID en incrementar la aplicación de este enfoque en la CE. Entre los esfuerzos, cabe señalar el Seminario realizado junto con la OCDE en 2018 (IECAH, 2018) y la traducción de la Recomendación CAD-OCDE (AECID, 2019), así como la reciente felicitación por parte del CAD, en la evaluación entre pares [4], por los avances realizados por España en la implementación del triple nexo en contextos frágiles, donde las ONG juegan un papel clave en su implementación trabajando a niveles locales y promoviendo la participación.

[4] https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/oecd-development-co-operation-peer-reviews-spain-2022-eed71550-en.htm

La CE también ha apoyado la recién creada Nexus Academy lanzada en febrero de 2022 por la OCDE junto con el PNUD con el objetivo de promover el aprendizaje conjunto del triple nexo a lo que se le ha denominado como "trilingüismo de nexo", esto implica alcanzar un entendimiento lingüístico y conceptual entre actores de los tres ámbitos. En este sentido, la participación de España en estos foros es un elemento motivador clave en la adopción de estos nuevos enfoques.

Aunque, como hemos dicho, ni la actual Ley de Cooperación española ni el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021 realizan ninguna mención al triple nexo, sí que lo hace la Estrategia América Latina y Caribe de la AECID 2022-2023, que establece como uno de los objetivos estratégicos "Explorar proactivamente oportunidades de poner en marcha iniciativas de nexo humanitario-desarrollo-paz, -en línea con la Recomendación del CAD-, donde sea pertinente y desde el pleno respeto a los principios humanitarios".

En cualquier caso, en estos momentos, España está financiando proyectos con enfoque de triple nexo en distintos países. La AECID hace mención del doble nexo acción humanitaria en su Estrategia humanitaria 2020-2021 en Palestina (AECID, 2020). La OTC en Palestina está apoyando a distintas agencias de la ONU que realizan esfuerzos de operativizar el triple nexo en materia de educación (ECW, 2021), salud y alimentación. Otra zona donde España está trabajando en este sentido es la región del Sahel, donde preside la Asamblea General de Alianza Sahel, plataforma de donantes en la región, financiado con instrumentos multianuales como el EU Trust Fund, que permiten financiar tanto proyectos de prevención de conflictos, como oportunidades laborales, así como actividades enfocadas a la resiliencia. También en contextos donde no existen conflictos armados, pero sí con grandes flujos migratorios, se está apoyando programas con un enfoque más a largo plazo que combinan actividades humanitarias y desarrollo con una mirada hacia la construcción de paz y convivencia, incluyendo población local y desplazada, en lugares como Jordania (UNICEF) y el Líbano, receptores de población siria, o como en Colombia, con la llegada de personas de Venezuela (Rey et al, 2022). En Colombia también la AECID está aplicando el enfoque y así es citado en el Examen de Pares del CAD.

Estas acciones representan un avance, pero parecen todavía insuficientes para el cumplimiento de lo que requiere trabajar bajo este enfoque. Este estudio responde a la necesidad de realizar un análisis basado en la evidencia sobre la acogida de este enfoque de nexo HDP por parte de los distintos actores de la CE, así como de las incipientes experiencias en su aplicación, con el fin de identificar los obstáculos que el personal cooperante identifica para una implementación práctica de dicho enfoque, así como proponer recomendaciones para que se fortalezca la cooperación.

V. El triple nexo en las políticas de cooperación de otros países

Algunos de los obstáculos que se plantean a nivel de la CE en la implementación del triple nexo también se han identificado en otros países. Nos parece pertinente, por ello, incluir algunos de los avances que se están realizando en países del entorno de la CE en la inclusión del enfoque de triple nexo en sus programas e instrumentos.

Tras la revisión de diversos documentos que analizan la implementación del enfoque de triple nexo por distintos países de la OCDE, entre ellos, un informe publicado por Voice (la red europea de organizaciones no gubernamentales humanitarias) el pasado diciembre sobre la implementación del nexo HDP por los países de la UE (Voice, 2021), varios informes elaborados por Development Initiatives sobre Suiza y Reino Unido (DI, 2019; DI, 2022), el informe del CHA sobre la implementación en Alemania (CHA, 2019), un taller realizado por la agencia de cooperación en Suiza (SDC, 2019), y reflexiones compartidas durante el EU Humanitarian Summit (conferencia: "Failure is not an option: imperative of nexus to fight famine"), algunas de las dificultades comunes identificadas son las siguientes:

1) Conocimiento limitado de las implicaciones de la implementación del enfoque de nexo HDP.
2) Instrumentos de financiación inadecuados, demasiado rígidos para operar bajo un enfoque de nexo.
3) Barreras de coordinación y comunicación entre agencias con distintos mandatos, de desarrollo, acción humanitaria y paz.
4) Uso de distintos lenguajes institucionales y enfoques de acción que dificultan el entendimiento común de los problemas.
5) Ausencia de entendimiento del componente de paz del nexo.

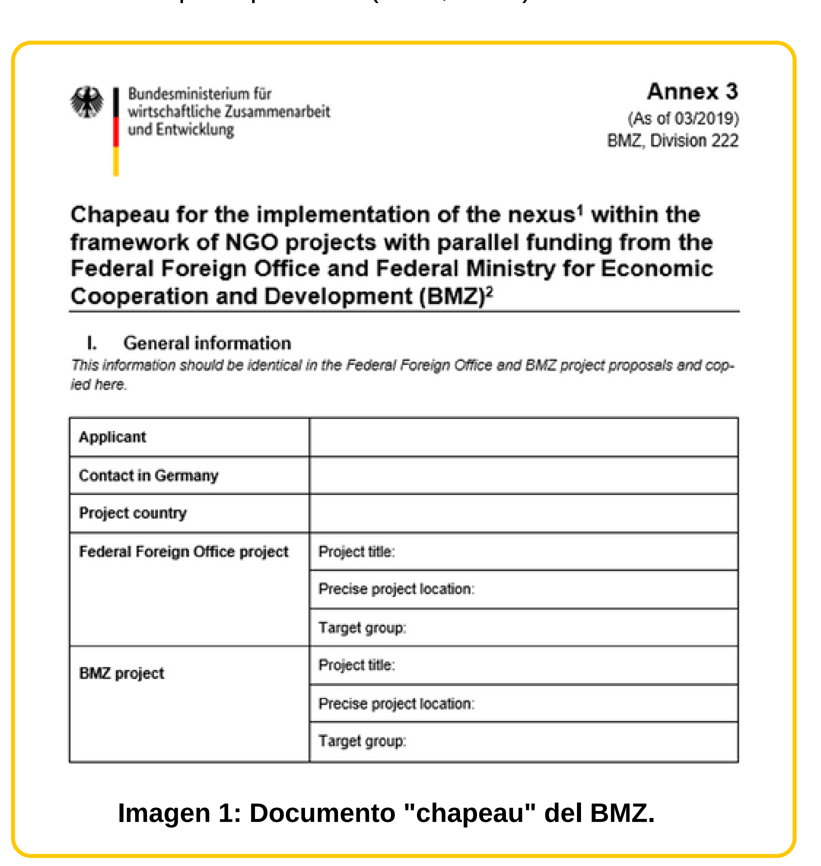
En esta línea, analizamos brevemente la situación de las cooperaciones de Italia y Alemania, a través de información recabada en entrevistas a profesionales en el tema de triple nexo de esos dos países, que pueden resultar de interés para compartir experiencias y buenas prácticas en la implementación por las agencias gubernamentales.

Alemania

Alemania como miembro del CAD y del grupo de trabajo del INCAF está trabajando en adaptar sus instrumentos y maneras de trabajar al enfoque de triple nexo. En este sentido, hay que señalar que la estructura institucional de la cooperación alemana se caracteriza por involucrar a dos ministerios: el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores (FFO), que incluye la oficina de acción humanitaria, y el Ministerio de Desarrollo y Cooperación (BMZ). Ambos ministerios han adoptado en varias estrategias el enfoque de triple nexo: la Estrategia de Asistencia de Desarrollo Transicional (BMZ, 2020); la Estrategia Humanitaria 2019-2023 (FFO, 2019) y la "Guía práctica: Enfoque interministerial de la prevención de crisis, gestión de conflictos y consolidación de la paz" publicada por el gobierno alemán (2017).

La asistencia transicional del BMZ (TDA) es un instrumento probado de manejo de crisis cuyo uso está destinado a las fases cercanas al fin de la ayuda humanitaria, pero con un alcance de construcción institucional, basada en la resiliencia [5] en tres niveles: capacidad de estabilización, capacidad de adaptación y capacidad de transformación (BMZ, 2020), lo que la diferencia de la ayuda humanitaria transicional del FFO. Asimismo, la TDA está enfocada en dos áreas de "sociedad inclusivas y pacíficas" y "un mundo sin hambre" con un enfoque multisectorial que le permite contribuir a otras áreas según el contexto apoyando el trabajo de prevención de conflictos, transformación de conflictos y construcción de paz (CHA, 2020).

En cuanto a instrumentos de financiación, se ha creado una herramienta conocida como Chapeau [6] para la implementación de nexus, por la cual las organizaciones pueden aplicar para fondos tanto a la BMZ como a la FFO enfocado, ya sea en asistencia transicional como en la humanitaria enfocada a resultados colectivos (CHA, 2020). El instrumento estratégico que enmarca esta herramienta a nivel de planificación es el "GAAP" (Gemeinsame Analyse und Abgestimmte Planung) cuyo objetivo es mejorar los procesos conjuntos de planificación y análisis durante la fase inicial. El documento de "Chapeau" indica y monitorea los resultados colectivos que unen ambos fondos e incluye una guía. Una de las limitaciones de este enfoque es que las líneas de financiación y monitoreo siguen estando separadas. Asimismo, este documento está limitado a asistencia humanitaria y transicional, es decir doble y no triple nexo. A nivel de implementación, el gobierno alemán está llevando a cabo proyectos piloto en Somalia, Irak, Líbano y Congo con en el enfoque triple nexo (CHA, 2019).


Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Annex 3
(As of 03/2019)
BMZ, Division 222

Chapeau for the implementation of the nexus[1] within the framework of NGO projects with parallel funding from the Federal Foreign Office and Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)[2]

I. General information

This information should be identical in the Federal Foreign Office and BMZ project proposals and copied here.

Applicant	
Contact in Germany	
Project country	
Federal Foreign Office project	Project title:
	Precise project location:
	Target group:
BMZ project	Project title:
	Precise project location:
	Target group:

Imagen 1: Documento "chapeau" del BMZ.

[5] Resiliencia según la definición de la OCDE es "la habilidad de los hogares y las comunidades de resistir, absorber, recuperarse de la adversidad o un cambio en las condiciones, o de adaptarse con éxito a ellos." Es un enfoque que implica abordar las causas estructurales al mismo tiempo que se fortalecen las capacidades y los recursos de un sistema para hacer frente a los riesgos, el estrés y los shocks.
[6] Por documento "chapeau" (sombrero) se entiende un documento marco que establece de forma general los principios de un acuerdo.

Italia

En Italia, el gobierno se ha visto animado por el G7 y el CAD a trabajar con el enfoque de nexo HDP lo que ha llevado a que se debatan y desarrollen nuevas herramientas y marcos para operar bajo este enfoque. A principios de 2019, Italia creó un Grupo de Trabajo (GT) para elaborar las Directrices Estratégicas sobre el nexo entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz (Directrices HDP), compuesto por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), la Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo (AICS), el sistema universitario y diferentes redes de ONG internacionales e italianas, concretamente LINK 2007, CINI y AOI (Voice, 2021).

En concreto, se está trabajando en la creación de nuevas herramientas de análisis conjunto tanto nacional como local para fortalecer los intercambios de información entre distintos actores. Se ha elaborado una Matriz de Análisis del Contexto en el marco del Grupo de Trabajo, que ya ha sido utilizada en un kit de herramientas operativas Nexus desarrollado por WeWorld-GVC en el territorio palestino ocupado. Esta visión de análisis conjunto se ha aplicado en otros contextos prioritarios para Italia como Libia, Líbano y Palestina (We World, 2021) (WeWorld, 2022).

Esta herramienta está compuesta por la identificación de tres elementos (WeWorld, 2022):

1) Tipología de crisis. En esta sección se identifican las características del contexto para entender en qué estado del ciclo humanitario se encuentran y cuáles son los shocks más recurrentes. Divide las definiciones operacionales de crisis en tres: emergencia mayor, emergencia compleja y crisis prolongada.

2) Análisis de determinantes del contexto. Se diseña un plan basado en tres determinantes:

- Analizar el compromiso y la capacidad: sigue el mecanismo del IASC de análisis de compromiso de escenarios que establece cinco parámetros según la voluntad y las capacidades del Estado de cumplir responsabilidades de derecho.
- Determinantes de contextos: implica un análisis del tipo de emergencia (desarrollado por el PNUD, tipo de evento y situación) y de los indicadores de fragilidad (OCDE).
- Nivel de descentralización, que permite describir la situación territorial y fragmentación del país.

3) Ventajas comparativas para describir las capacidades del actor o del sistema institucional de actores que realizan el análisis.

Otros países que han avanzado en sus políticas de cooperación en la implementación del triple nexo son EE.UU. y Suecia. La Agencia de Asistencia Humanitaria de EE.UU. (BHA en las siglas en inglés) tiene una amplitud de mandato humanitario más flexible que obliga a incluir componentes de resiliencia y que permite avanzar hacia enfoque de triple nexo e incluso trabajar más en un *contiguum*. Suecia es otro país donde se están realizando esfuerzos para operar bajo el enfoque de triple nexo, en particular a través de la flexibilización de los fondos. El marco sueco de cooperación enfatiza la importancia de la resiliencia, la visión a largo plazo y vincula varias estrategias (DI, 2022).

VI. Hallazgos y conclusiones

El enfoque del presente estudio se centra en analizar el conocimiento y la implementación del triple nexo por los actores de la Cooperación Española. Para ello se ha focalizado en:

1) Analizar la aceptación del enfoque de triple nexo HDP y su conocimiento por los actores de la CE.
2) Examinar cuáles son los retos que identifican los actores para operativizar este planteamiento especialmente en términos de financiación, planificación y coordinación.
3) Identificar las fortalezas y debilidades para avanzar en la aplicación del enfoque nexo en la CE.

Del análisis de las entrevistas y de los cuestionarios, así como del estudio de la documentación sobre las experiencias de aplicación del enfoque nexo HDP, podemos extraer los siguientes hallazgos.

1. El triple nexo es un enfoque que cuenta con el apoyo generalizado de los actores de la cooperación española

A raíz del análisis de la información obtenida en las encuestas y las entrevistas, el enfoque de triple nexo cuenta con un gran apoyo por parte de las entidades y personas de la CE. El 96% de las personas encuestadas considera que el enfoque nexo es adecuado.

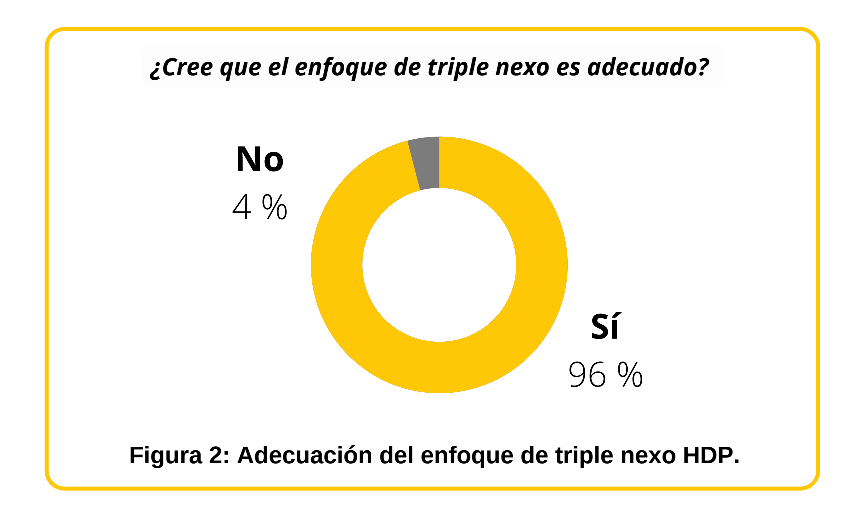


Figura 2: Adecuación del enfoque de triple nexo HDP.

Este apoyo proviene tanto de los miembros de la Administración General del Estado, como de las agencias descentralizadas y de las ONG. El enfoque de triple nexo es entendido como una oportunidad de trabajo a largo plazo, lo que es compartido por la mayoría de los actores. Una voluntad expresada de manera reiterada por todos los participantes es la necesidad de dar continuidad a los proyectos en tiempo y recursos. También la necesidad de actuar con mayor coordinación y coherencia aparece como un elemento que se percibe como positivo dentro de las potencialidades de trabajar bajo el enfoque de triple nexo.

Para algunos miembros de la AECID, operar con enfoque de triple nexo en contextos donde no existe conflicto armado, pero existe una situación de fragilidad, ya sea por la llegada de altos flujos migratorios o tensiones intercomunitarias, es útil: "Lo considero adecuado especialmente en el trabajo con poblaciones que han sido afectadas por conflictos armados y se encuentran inmersas en procesos de paz que todavía son frágiles o que directamente han sido desplazadas a causa de un conflicto cuya resolución favorable no se espera a corto plazo".

Para agencias de la ONU con mandato múltiple, tanto de emergencia como de desarrollo, como UNICEF [7] y que reciben fondos tanto del Marco de Asistencia al desarrollo (UNDAF) como de los Planes de Respuesta Humanitaria (HRP), el nexo entre los distintos ámbitos representa una estrategia de actuar de manera coherente e integral. Las ONG con multi- mandato también lo ven como una oportunidad siempre y cuando existan los mecanismos necesarios para operar con este enfoque. Es destacable el caso de Oxfam que ha incluido de manera transversal el enfoque de triple nexo en su manera de operar, elaborando un documento sobre sus implicaciones y abordando las posibles tensiones que puede generar (Oxfam, 2021). “Como organización con múltiples mandatos, en Oxfam aunamos los sectores humanitarios y de desarrollo y contribuimos a la paz siempre que nos es necesario y posible.” (Oxfam, 2021). Oxfam, también promueve la localización y participa en una plataforma Nexus en Somalia formado por ocho organizaciones locales que trabajan en la respuesta humanitarias junto a Save the Children (NEXUS, 2022).

2. El conocimiento sobre el enfoque de triple nexo es aún limitado y se podría fortalecer en línea con la recomendación CAD-OCDE

Aunque el apoyo al enfoque de triple nexo es generalizado, el conocimiento sobre lo que implica el trabajo con enfoque nexo en línea con lo que recomienda el documento del CAD es un área mejorable. Respecto a la pregunta sobre si conocen el triple nexo, el 78% de las personas encuestadas respondió que sí, y este porcentaje se eleva al 100% para el personal de la AECID. A nivel de agencias descentralizadas, de acuerdo con los comentarios de la encuesta y las entrevistas, no parece haber una reflexión profunda sobre el triple nexo ni tampoco sobre su implementación. No obstante, sí que existe un interés y una voluntad de trabajar más este enfoque.

Otra de las preguntas de la encuesta interrogaba sobre la manera en que habían conocido dicho enfoque. Un 54% de las personas encuestadas señalaron que el triple nexo no se había tratado específicamente en su organización, y de este porcentaje algunos no lo conocían y otros se habían informado por su cuenta.

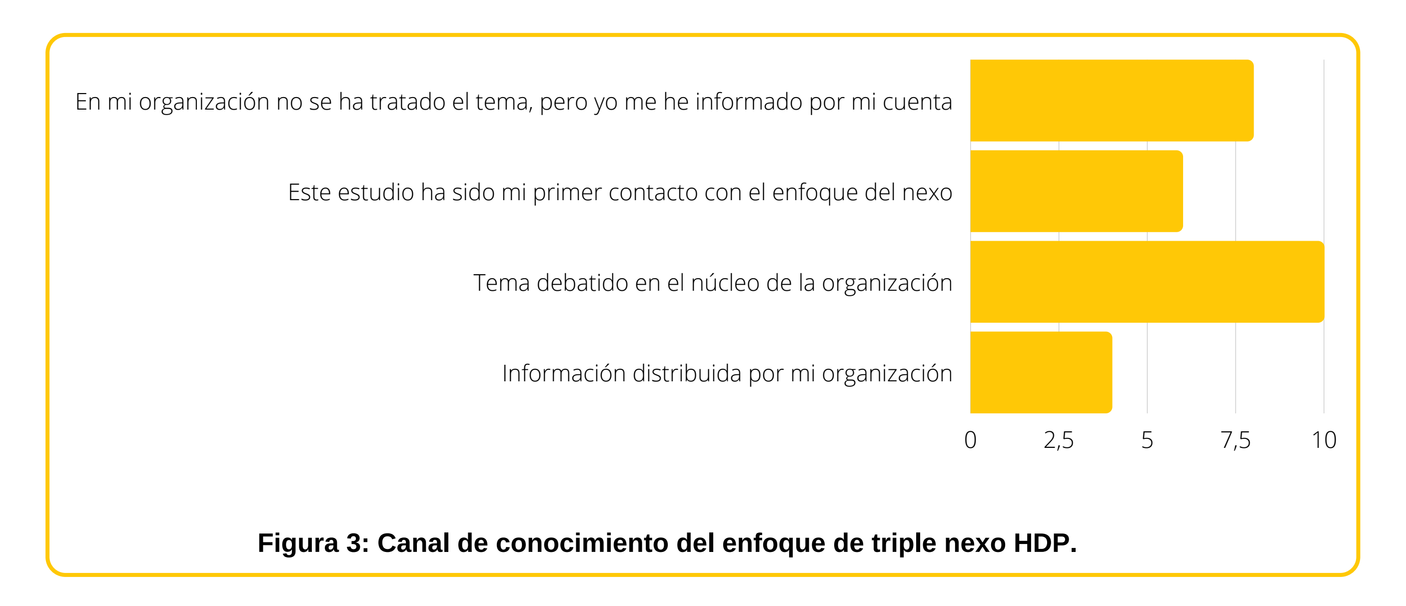


Figura 3: Canal de conocimiento del enfoque de triple nexo HDP.

[7] UNICEF, plan estratégico del 2022 al 2025 y aplicamos un área transversal sobre resiliencia, acción de paz y reacción climática

Tanto en las respuestas recogidas en la encuesta como en las entrevistas, los actores consideran que "hacen nexo". No obstante, las implicaciones del enfoque no siempre corresponden a lo que la Recomendación del CAD establece: trabajar con un enfoque conjunto de identificación de causas raíz, establecer resultados colectivos, planificación, financiación multianual y flexible y capitalizar en las ventajas comparativas de cada área.

En base a las entrevistas y las encuestas, existe una cierta confusión generalizada sobre el hecho de que el enfoque de triple nexo es un asunto principalmente del área de acción humanitaria y que, por ello, su implementación recae sobre el personal de humanitario. Esta percepción ha surgido tanto en las entrevistas, como a la hora de contactar a las organizaciones para entrevistarlas sobre el tema, de dirigir la cuestión hacia el departamento humanitario de la organización. Esta confusión es problemática ya que lleva a que actores de los otros dos componentes no se sientan parte en el trabajo bajo este enfoque, cuando el principal objetivo del mismo es vincular a los distintos actores.

A nivel de coordinación, por "hacer nexo" se entiende cuando existe cierta comunicación entre actores de distintos ámbitos y/o reuniones puntuales a nivel país. El nexo establece que dicha coordinación debe contar con instrumentos específicos que permitan realizar un análisis conjunto de cada contexto y que los conocidos como "resultados colectivos" estén presentes desde el principio. En esta línea, la mitad de las personas encuestadas respondieron que se acuerdan resultados colectivos entendidos como un resultado o impacto mensurable acordado por los actores con diferentes mandatos. No obstante, en las entrevistas no se hizo mención a ningún instrumento para establecer estos resultados conjuntos o medir su éxito.

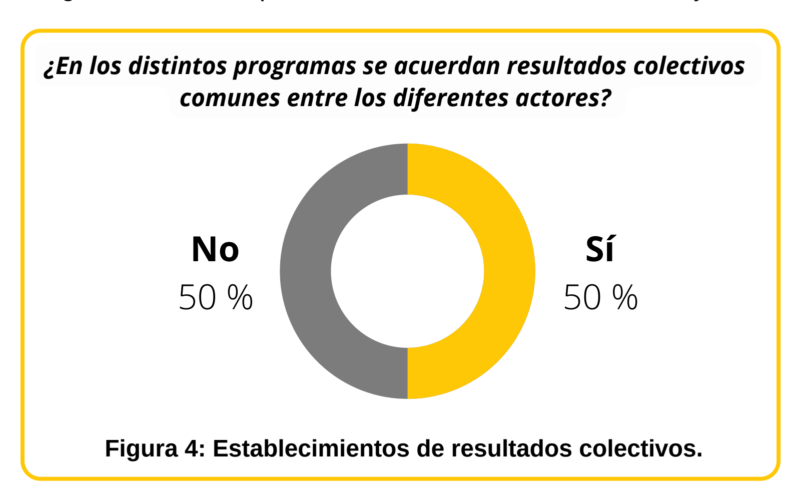


Figura 4: Establecimientos de resultados colectivos.

Asimismo, el 88% de las personas encuestadas señaló que participa en foros de coordinación, ya sea a nivel país con agencias y organizaciones internacionales y locales con diferentes mandatos o, en el caso de ONG en redes de distinto mandato. En este sentido, aunque dicha participación en espacios compartidos es positiva, no supone una forma de operar permanente, sino que son foros puntuales y/o ad hoc. El trabajo de coordinación requiere tiempo y dedicación del personal en estos espacios que en algunos casos no tienen.

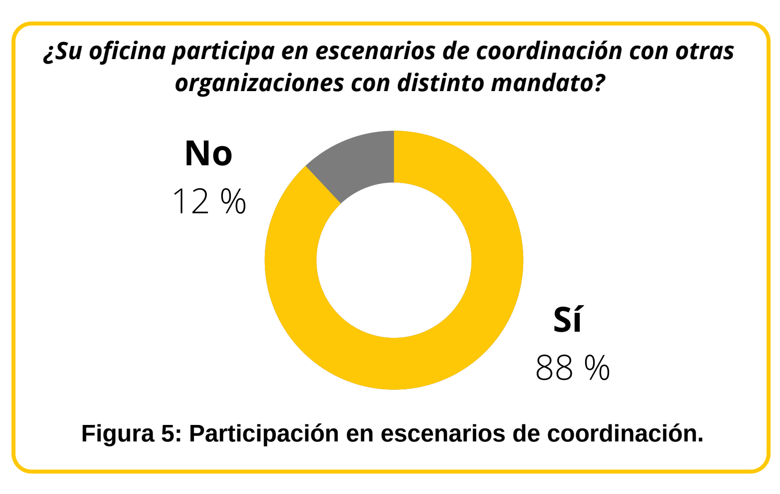


Figura 5: Participación en escenarios de coordinación.

Respecto a la vinculación de los tres ámbitos, en algunos contextos se han compartido ejemplos de trabajo en los tres pilares mencionados anteriormente en la sección de la cooperación española y trabajo en triple nexo. No obstante, en algunos casos, estos ejemplos se limitan a trabajar con enfoque de VARD o incluir únicamente elementos de gobernabilidad como contribución a la paz. En el ámbito de la paz, en algunos casos, se entiende que se trabaja en este componente cuando los objetivos de un proyecto están enfocados a fortalecer la resiliencia de las comunidades tras situaciones de conflicto. Esta visión, no obstante, no coincide con lo que la Recomendación del CAD sobre nexo propone y ofrece una visión muy limitada de lo que implica trabajar en la construcción de la paz, como veremos más adelante. Estos esfuerzos de fortalecimiento de las tres C, aunque sean pasos en la dirección correcta no son suficientes, y distan de poder categorizarse como trabajo con enfoque de triple nexo según la Recomendación del CAD-OCDE.

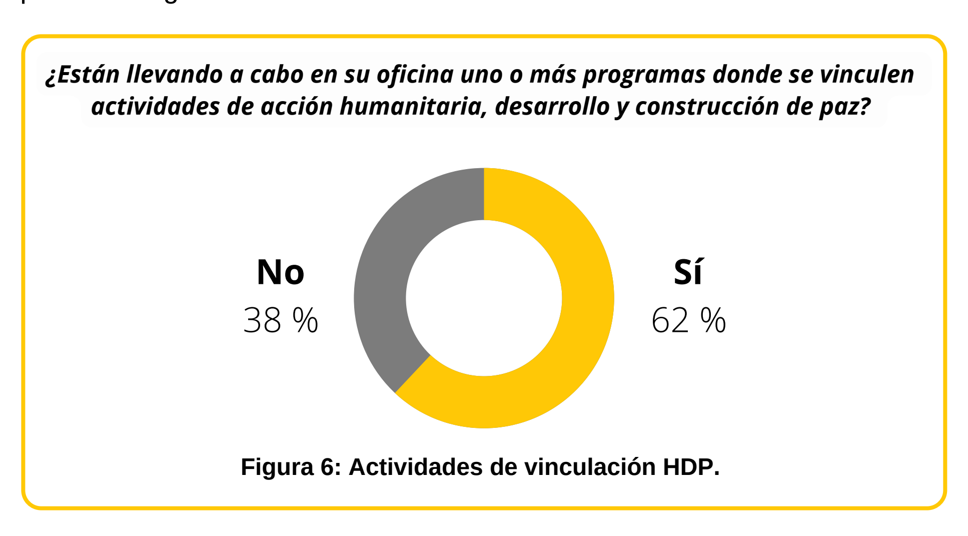


Figura 6: Actividades de vinculación HDP.

Es importante recalcar que el enfoque de nexo apuesta por trabajar en un contiguo, esto es, dar una respuesta simultánea en los tres ámbitos, como clave para hacer frente a las crisis prolongadas y complejas, y abordar las causas estructurales de los conflictos desde el inicio. No obstante, en base a las entrevistas, esta manera de operar sigue estando ensombrecida por la visión clásica lineal de *continuum,* entendiendo que primero se da un tipo de respuesta de emergencia tras la cual se da comienza a otros tipos de actuación de desarrollo más a largo plazo. En este sentido, aunque este enfoque puede ser adecuado para determinados lugares tras fenómenos climáticos extremos, en la mayoría de los contextos donde se actúa actualmente las crisis son multicausales y las necesidades de la población altamente cambiantes (IECAH, 2010). Esta tipología de crisis hace necesario combinar actuación de emergencia con planes de desarrollo y fomento de la paz a largo plazo. Un ejemplo de ellos son países con conflictos duraderos donde un parte de la población lleva décadas desplazadas y el retorno no parece ser una solución viable (Rey et al, 2022).

En este aspecto, algunas ONG expresaron su frustración ante el agotamiento de planes cortoplacistas en aquellos contextos donde la crisis se han cronificado en algunos lugares de África subsahariana o contextos complejos como Palestina donde, a pesar de que los indicadores no sean de emergencia, se continúa ofreciendo asistencia de emergencia, en lugar de avanzar en temas de desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales.

Otro comentario que ha surgido de manera reiterada en las entrevistas es afirmar que se trabaja con enfoque de triple nexo, sin realizar mención directa al mismo. Es importante que se haga mención directa al enfoque de triple nexo en los proyectos y las actuaciones que se trabajen con dicho enfoque, no es suficiente considerar que se trabaja con enfoque de triple nexo si no se hace mención directa. En este sentido, la Recomendación del CAD-OCDE y otros documentos ofrecen una guía de lo que esto implica.

3. El componente de paz es el elemento que plantea mayores retos

Dentro de la vinculación entre acción humanitaria, desarrollo y paz, el elemento de paz es el que aparece por un lado menos claro a nivel conceptual y menos trabajado en la dimensión práctica. Como se ha presentado en el capítulo sobre el enfoque de triple nexo, los trabajos de vinculación de acciones humanitarias y de desarrollo tienen un mayor recorrido anterior al triple nexo, mientras que el componente de paz es el agregado más novedoso al triángulo.

Durante las entrevistas, se hizo mención de que predomina el trabajo en doble nexo Humanitaria-Desarrollo frente al triple nexo HDP. La ausencia de una definición clara de lo que es el componente de paz dificulta su entendimiento, y genera cierta confusión. Algunos asocian paz con factores políticos, estabilización con un componente básicamente de seguridad o con algunos elementos de gobernanza.

Hay que decir que la CE tiene una Estrategia de Construcción de la Paz desde el año 2008 que, según todas las fuentes, no ha sido referencia del trabajo de la CE ni ha sido evaluada. En algunos países, sin embargo, la construcción de paz sí ha sido eje central de la CE y ha sido incluida en los instrumentos de planificación. Al mismo tiempo, la acción exterior española carece una de una institución especifica de construcción de paz y el trabajo de construcción de paz se asocia a trabajo político de algunas instancias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Tampoco son evidentes los fondos enfocados a construcción de la paz.

Asimismo, aunque personas entrevistadas hicieron mención de la transversalización del componente paz en sus programas, el trabajo del componente de paz va más allá de considerar la paz como un resultado de actividades de desarrollo. En la Recomendación de la CAD-OCDE se reconoce el rol de los actores diplomáticos y de mediación locales e internacionales para trabajar hacia una paz sostenible. Esto es compatible con un entendimiento de paz amplio que incluya actividades de promoción de cultura de paz y prevención de violencias.

Respecto al trabajo con herramientas de sensibilidad al conflicto o acción sin daño (*do no harm*), el 73% de las personas encuestadas señalan que los incluyen en sus programas. Aunque estos resultados son positivos, es necesario tener cautela a la hora de valorar su adecuado uso e implementación en la práctica. Según un reciente estudio del PMA y la FAO sobre los vínculos entre el componente de humanitario y el de paz, la práctica de integrar los motores de violencia y conflicto en el análisis y la planificación es inconsistente de forma generalizada entre los actores en terreno (IOM, WFP, 2022).

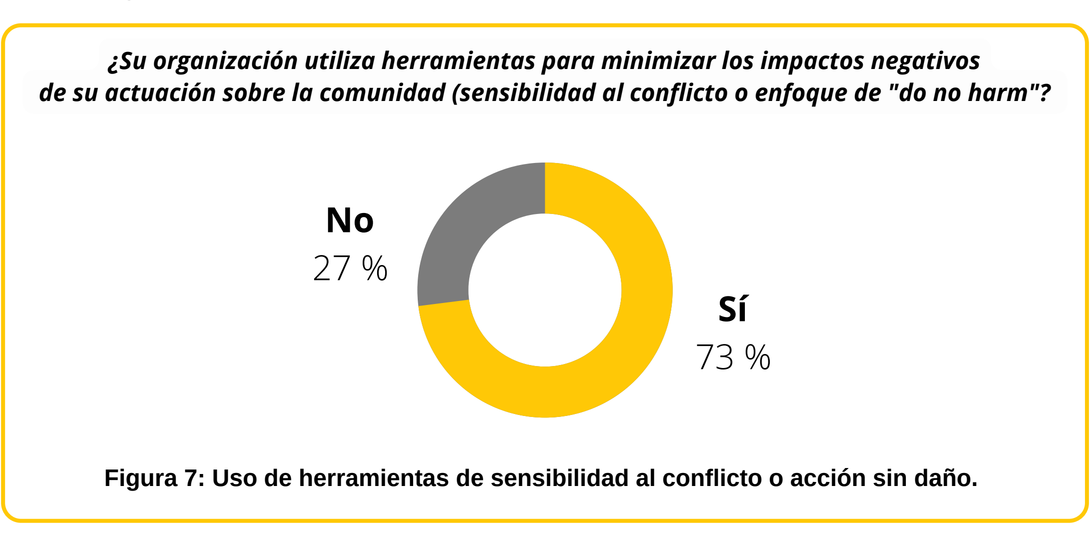


Figura 7: Uso de herramientas de sensibilidad al conflicto o acción sin daño.

4. Instrumentos inadecuados para aplicar el enfoque de triple nexo HDP

Respecto a los obstáculos identificados por los distintos actores de la cooperación a la hora de implementar el triple nexo, dos elementos aparecieron como factores de mayor importancia (5 y 4 de una escala del 1 al 5): los mecanismos de financiación actuales (el 84%) y la ausencia de espacio de coordinación entre los tres ámbitos (57%). Estos dos factores también aparecieron de manera reiterada durante las entrevistas como elementos que deben modificarse para trabajar con un enfoque de triple nexo.

Poca importancia · *Importancia media* · *Mucha importancia*

A
B
C
D
E

A: La pérdida de agilidad en la respuesta al tener que coordinar con otros actores.

B: La ausencia de conflicto armado que hace irrelevante el componente de paz.

C: Riesgo de contaminación de la acción humanitaria.

D: Los mecanismos de financiación actuales.

E: Ausencia de espacio de coordinación entre los tres ámbitos.

Figura 8: ¿Qué factores impiden la aplicación del enfoque de triple nexo?

Existe una voluntad desde las oficinas territoriales de compartir información entre las distintas áreas y coordinarse. No obstante, se señalan la falta de mecanismos formales para esta planificación conjunta e intercambio de información. Esta coordinación entre áreas es más difícil a nivel nacional debido a la separación de las oficinas, frente a sedes territoriales donde se dan espacios compartidos que facilitan esa coordinación.

En cuanto a la duración de los proyectos, el 73% de las personas encuestadas respondió que el promedio de duración de los proyectos ejecutados por su oficina es de uno a tres años. Esta visión cortoplacista impide establecer objetivos más ambiciosos y cercenan la oportunidad de desarrollar estrategias más adecuadas y con impactos duraderos.

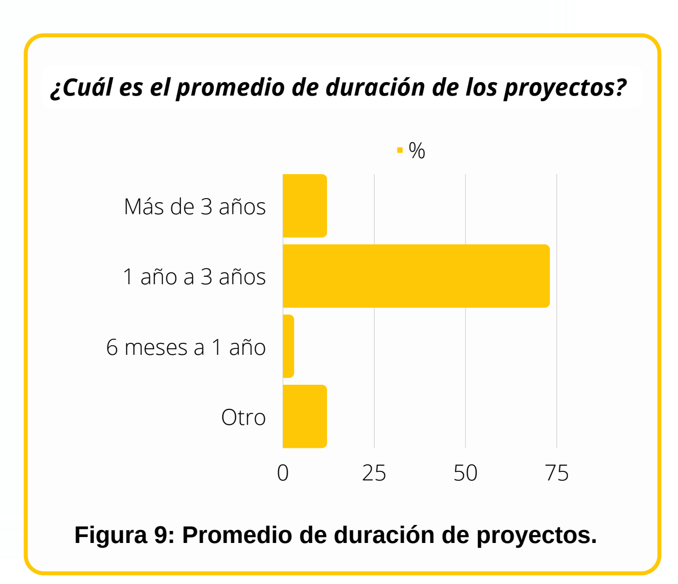


Figura 9: Promedio de duración de proyectos.

"Los mecanismos son los que son y es muy difícil hacer un enlace entre uno y otro, los fondos de acción humanitaria son de acción humanitaria y nada más, ni siquiera de resiliencia o soluciones duraderas", comenta una de las personas entrevistadas. Ante la falta de flexibilidad de los instrumentos de financiación se intenta solventar haciendo malabares con los distintos tipos de fondos para asegurar cubrir todas las necesidades: "Faltan herramientas de financiación plurianual multisectorial y no marcadas por humanitaria o desarrollo", apunta otra fuente.

Esta duración es una de las razones por las que ONG señalan que no pueden trabajar el nexo ya que las convocatorias actuales no estimulan trabajar con dicho enfoque, pese a que se están dando avances al respecto en las últimas convocatorias de subvenciones.

5. La localización es un elemento clave en el triple nexo

El desarrollo del enfoque de triple nexo se fortaleció en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 que culminó con la adopción del "Grand Bargain", un compromiso que establece avanzar hacia un sistema humanitario más inclusivo a través de enfoques como la localización. La localización supone una transferencia del liderazgo del diseño de la estrategia y la implementación a los locales, implica alejarse de un modelo humanitario asistencialista y avanzar hacia la autonomía de las comunidades locales. Esta visión de fortalecimiento de capacidades locales es clave para alcanzar soluciones duraderas.

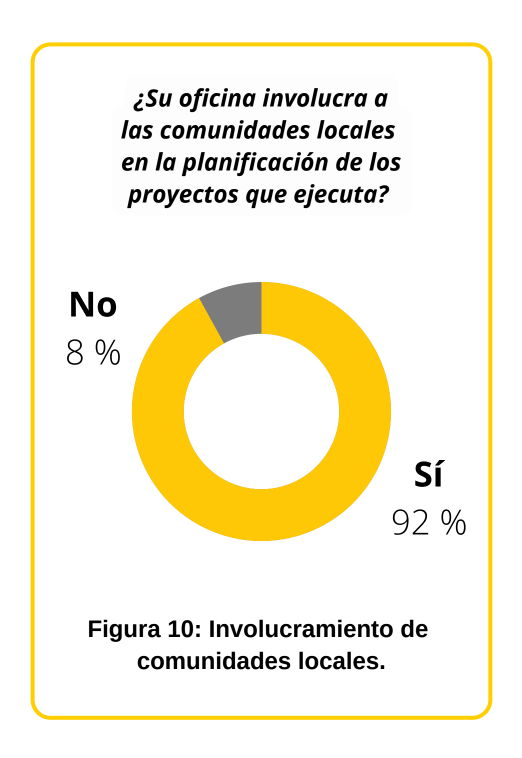


Figura 10: Involucramiento de comunidades locales.

En este sentido, según los resultados de la encuesta el 92% de los actores de la cooperación española realizan algún tipo de involucramiento de las comunidades locales. Estos datos coinciden con la información recogida en las entrevistas.

Si bien es cierto, este trabajo con las comunidades y la sociedad civil difiere según en qué contextos donde las organizaciones no gubernamentales y las comunidades tienen más poder y capacidad organizativa, véase Colombia frente a otros lugares donde las condiciones políticas y socioeconómicas dificultan su participación como es el caso de Mali donde el contexto está altamente militarizado y los espacios de la sociedad civil son escasos.

Otra de las razones por las que se mostraba apoyo al triple nexo reside en que la actuación en el terreno por parte de organizaciones locales se caracteriza por no realizar distinciones estrictas entre actuaciones de acción humanitaria y de desarrollo. En este sentido, la vinculación que defiende el nexo y la ruptura de los silos permite estar en mayor sintonía con la realidad en terreno, donde las personas atendidas tampoco distinguen entre una y otra. De ese modo, los actores internacionales tienen la oportunidad de aprender de la manera en que los actores locales vinculan los distintos tipos de intervención.

La localización va fuertemente unida a un análisis sensible al contexto y a las particularidades de cada grupo poblacional. En este sentido, el 100% de las personas encuestadas respondieron que incluyen indicadores de género y/o inclusión de grupos marginalizados en los proyectos. En las entrevistas, se hizo mención del trabajo con fondos de mujeres y de colaboración con iniciativas de la Agenda de Mujeres Paz y Seguridad (MPS) en lugares como el Chad, esta estrategia está recogida en el II Plan de Acción de Mujeres Paz y Seguridad 2017-2023 (Gobierno de España, 2017). El punto III de la Recomendación del CAD subraya la importancia de la igualdad de género para prevenir conflicto, entendido como que, en sociedades inclusivas con participación significativa de todos los grupos -incluidos las mujeres y otros sectores tradicionalmente marginalizados- se alcanza una paz sostenible mientras que la exclusión y la desigualdad genera conflicto. En esta línea, la OCDE publicó en julio de 2021 un documento sobre la inclusión de la perspectiva igualdad de género en la implementación del nexo HDP por los estados miembros. En este informe plantea dos mensajes fundamentales: fortalecer la importancia de la integración de la igualdad de género en la aplicación del triple nexo y la de trabajar en los vínculos existentes entre la agenda nexo HDP y la agenda MPS (OCDE, 2021). También, el IASC publicó en abril de 2021, un informe de evaluación sobre transversalizar la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas en el enfoque de triple nexo HDP (IASC, 2021).

VII. Recomendaciones

En términos generales, las personas entrevistadas para este estudio consideraron que el enfoque de triple nexo es adecuado y puede suponer un importante paso adelante, pero que los instrumentos actuales de la cooperación española son, en algunos casos, un obstáculo para su implementación. Es innegable la dificultad que implica operar con un enfoque de triple nexo y, por ello, hay que ser consciente de que su aplicación exige cambios ambiciosos en los mecanismos e instrumentos tanto estratégicos y de planificación como financieros. Y, por supuesto, exige también a los diferentes actores entender en profundidad qué significa el enfoque de triple nexo, las oportunidades que puede representar su utilización, así como los retos o inconvenientes que puedan darse en ciertos contextos.

Desde distintos sectores pueden existir inercias y resistencias al cambio y hay que ser conscientes de que los lenguajes que se utilizan en cada área son diferentes y las instituciones tienen lógicas operacionales distintas y consolidadas. La coordinación requiere comunicación y consenso entre distintos actores que en el fondo tienen los mismos objetivos. A nivel financiero, requiere cambios en las normas presupuestarias. A continuación, señalamos una serie de recomendaciones para la cooperación española en su conjunto:

- **Continuar impulsando el trabajo de colaboración con el CAD y otros foros de carácter multilateral en materia de triple nexo HDP.** Continuar trabajando con otros miembros del CAD en la revision de la implementación (INCAF) y en foros organizados como la Nexus Academy, Foro Humanitario Europeo y otras iniciativas que puedan surgir tanto para donantes como ONG. La cooperación española en su conjunto debe alinearse con las tendencias internacionales al respecto.

- **Profundizar el conocimiento de las experiencias de otros países** mediante la organización de actividades conjuntas en seminarios, talleres, intercambios tanto bilaterales como multilaterales. Al tratarse de un tema bastante novedoso todos los organismos de cooperación están desarrollando propuestas piloto o similares de las que se podrían extraer enseñanzas relevantes.

- **Difundir más ampliamente el conocimiento y el debate sobre el triple nexo HDP entre los actores de la cooperación española en su conjunto**. En este sentido, la lectura en profundidad del documento del CAD y la reflexión sobre su aplicación es clave para superar algunas visiones muy simples de lo que es el enfoque de nexo y sus implicaciones. Esta difusión y debate deben estimular la crítica y las posibles adaptaciones del enfoque a diversas situaciones. En suma, una asunción coherente y profunda de lo que supone la incorporación del enfoque de nexo HDP.

- **Elaborar un documento de buenas prácticas de la CE en la materia** en linea con la recomendación del CAD-OCDE que permita profundar en lo que implica trabajar con un enfoque de triple nexo. El 96% de las personas encuestadas considera que sería útil un inventario de buenas prácticas. En esta misma línea se debería estudiar la puesta en marcha de mecanismos de evaluacion de la implementacion del triple nexo y recogida sistemática de datos que permitiera un análisis crítico de la aplicación del enfoque.

- **Desarrollar el componente de paz en el triple nexo como vía para fortalecer la construcción de la paz como aspecto central de la cooperación española.** Ello implicaría diversas medidas:
  - **Promover el diálogo** sobre lo que significa **paz** entre los miembros de la cooperación española y en conjunto con actores internacionales. Ello haría referencia tanto a cuestiones relacionadas con la paz entendida como algo global y "macro", como con la construcción de la paz en niveles "micro".
  - **Fortalecer el uso de herramientas de sensibilidad al conflicto y acción sin daño** (*do no harm*), exigiéndolo como requisito en los proyectos y programas que se financien en ciertos contextos. En linea con lo que implica el triple nexo, esto implica dar mayor valor al análisis de las causas raíz de los conflictos y no únicamente el análisis de riesgos y vulnerabilidades más próximas a las necesidades operacionales.
  - Un **análisis sensible al conflicto** es fundamental para adaptar las actuaciones en materia de construcción de paz y asegurar el respeto de los principos y la independencia de los actores humanitarios.

- **Replantear algunas de las herramientas de planificación y financiación de la CE de modo que permitan abordar de modo coherente el enfoque de triple nexo.**
  - **Incluir el enfoque de triple nexo de manera directa y complementaria** en los documentos programáticos, a diversos niveles: la nueva ley de Cooperación, el Plan Director y los Marcos de Asociación País.
  - **Elaboración de instrumentos de planificación conjunta** de la CE en aquellos contextos en los que resulte más adecuado el enfoque de nexo HDP (situaciones post bélicas, conflictos o crisis prolongadas…). Debe incluir un análisis común, las causas estructurales generadoras del conflicto, así como el Involucramiento de actores de los tres ámbitos: de acción humanitaria, desarrollo y paz de la cooperación española en la implementación del enfoque de triple nexo.
  - **Financiación plurianual, flexible y no destinada a un fin específico** que permita una programación adaptativa y anticipada. Incorporando modificadores de crisis, como los introducidos por DG ECHO, que permitan cambiar el destino de los fondos en función de las necesidades que surjan. Al tratarse de un tema complejo y con implicaciones administrativas evidentes, propondíamos la constitución de un grupo de trabajo ad hoc en la AECID que avanzara propuestas en este sentido.

- **Avanzar en la localización, asegurando que las organizaciones locales formen parte de este proceso de implementación del triple nexo.** Incluir trabajo con los gobiernos locales en los MAPS en línea con el enfoque nexo HDP. Incorporar también a las OSC y ONG relevantes en la materia. Del mismo modo, debería avanzarse en la inclusión de elementos de género en la aplicación del enfoque.

- **Otorgar recursos financieros y humanos para actuar bajo enfoque de triple nexo**. Tal vez pudieran establecerse dos o tres contextos piloto en los que la CE planteara el nexo HDP como orientación central de su trabajo. La participación en espacios de cooperación e intercambio de información entre ministerios y otros actores clave requiere dedicación y tiempo del personal e incluso la designación de una persona específica para tal fin. Es fundamental que coincidan los ciclos de financiación de desarrollo y humanitaria (solo en Alemania es simultánea).

VIII. Bibliografía

AECID (2019). Recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) Sobre el Nexo Acción Humanitaria-Desarrollo-Paz. Disponible en: https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/190705%20CAD%20Recomendacion%20NEXO%20AccHumanitDesarrolloPaz-Esp.pdf

AECID (2021). Estrategia Humanitaria 2020-2021. Palestina. Madrid. Disponible en: https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acción%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Palestina%202020-07-03.pdfAECID. (2022).

AECID (2021). Estrategia Humanitaria América Latina 2022-2023. Disponible en: https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/America%20Latina%20V5.pdf

AECID (2018). V Plan Director de la CE 2018-2021. Disponible en: https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202018-2021.pdf

AECID (2019). Estrategia de Acción Humanitaria de la CE 2019-2026. Disponible en: https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/EAH%20CE%202019-2026%20v3.pdf

BMZ (2020). Strategy on transitional development assistance. Disponible en: https://www.bmz.de/en/news/publications/publikationen-reihen/30738-30738

Development Initiatives (2022). “Donors at the triple nexus: lessons from Sweden”. Disponible en: https://devinit.org/resources/donors-triple-nexus-lessons-sweden/policy-strategy-and-nexus-engagement/#note-O77YTTGeu

Development Initiatives (2019). Donors at the triple nexus: lessons from the United Kingdom. Disponible en: https://devinit.org/resources/donors-triple-nexus-lessons-united-kingdom/

European Commission. 2021. The EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF for Africa). Disponible en: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/about_en

European Humanitarian Forum (2022). Failure is not an option: imperative of nexus to fight famine. Disponible en: https://app.swapcard.com/event/european-humanitarian-forum/planning/UGxhbm5pbmdfODQxNDc2

Fanning E, y Fullwood-Thomas J, 2018. EL NEXO ENTRE LA ACCIÓN HUMANITARIA, EL DESARROLLO Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ ¿Qué implica para organizaciones con múltiples mandatos? Oxfam Internacional. Reino Unido. Disponible en: https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620820/dp-humanitarian-development-peace-nexus-260619-es.pdf;jsessionid=D3AF8485DEC90ACDA7A74208DA32A9E5?sequence=10

Federal Foreign Office (2019). Federal Foreign Office Strategy for Humanitarian Assistance Abroad 2019-2023. Disponible en: https://www.auswaertiges-amt.de/blob/282228/3cfd87de36f30bb61eed542249997631/strategie-huhi-englisch-data.pdf

Gobierno de España (2017). II Plan de Acción de mujeres, paz y seguridad. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/OD-5-IIPLAN-NACIONAL-ACCION.pdf

Gobierno de Alemania (2017). Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building: Disponible en: https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1214246/057f794cd3593763ea556897972574fd/preventing-crises-data.pdf

Hövelmann, S. (2020). Triple Nexus to Go. Center for Humanitarian Action. Disponible en: https://www.chaberlin.org/en/publications/triple-nexus-togo-2/.

IASC (2021). "Mapping good practices in the implementation of Humanitarian-Development-Peace Nexus approaches". Disponible en: https://interagencystandingcommittee.org/mapping-good-practices-implementation-humanitarian-development-peace-nexus-approaches

IASC (2021).MAINSTREAMING GENDER EQUALITY AND THE EMPOWERMENT OF WOMEN AND GIRLS INTO THE HUMANITARIAN, DEVELOPMENT, AND PEACE NEXUS AGENDA. Disponible en: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2021-05/Review%20of%20Progress_Mainstreaming%20GEEWG%20into%20the%20Humanitarian%2C%20Development%20and%20Peace%20Nexus%20Agenda%20%28Report%29.pdf

IASC (2022). Launch of the Nexus Academy, 23 February 2022. Disponible en: https://interagencystandingcommittee.org/humanitarian-development-collaboration/launch-nexus-academy-23-february-2022

IECAH (2010). La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la Oficina de acción humanitaria de AECID. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) junio de 2010. Disponible en: https://www.iecah.org/documentos/La-vinculacion-entre-ayuda-de-emergencia-rehabilitacion-y-desarrollo_IECAH_2011.pdf

IECAH (2018). Conclusiones del Seminario/taller sobre el Nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo y sus implicaciones prácticas. Disponible en: https://campusiecah.org/www/F/AECID2018/NEXO/ConclusionesNexo.pdf

IOM & WFP (2022). A mapping and analysis of tools and guidance on the H-P linkages in the HDP-nexus. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mapping%20and%20analysis%20of%20Tools%20and%20Guidance%20Peace%20RG4.pdf

NEXUS (2022). NEXUS, ENOUGH THEORY! A Somali consortium putting nexus programming into action Somali Nexus Platform – what we have learned so far. Disponible en: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/heca.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Enough-Theory-NEXUS-Platform.pdf

OCDE (2022). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2022. Disponible en: https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/oecd-development-co-operation-peer-reviews-spain-2022-eed71550-en.htm

OCDE (2021). "Gender equality across the Humanitarian-Development-Peace Nexus", OECD Development Co-operation Directorate, Paris. Disponible en: https://www.oecd.org/dac/gender-equality-across-the-hdp-nexus-july2021.pdf

Oxfam (2020). Marco Estratégico Global 2020–2030. Disponible en: https://f.hubspotusercontent20.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/OxfamWeb-Documentos/OxfamWeb-Informes/estrategia-global-oxfam-2020-2030.pdf

Oxfam (2021). TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS QUE CONTRIBUYEN A LA FRAGILIDAD Y A LAS CRISIS HUMANITARIAS: Programación con enfoque triple nexo. Disponible en: https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621203/bp-fragility-humanitarian-crises-triple-nexus-150721-es.pdf;jsessionid=0749D77E2E571064FB76C49077C40B62?sequence=3

OCHA (2021). Achieving collective outcomes. Disponible en: https://www.unocha.org/ending-protracted-internal-displacement/achieving-collective-outcomes

Red Cross EU Office & ICRC (2018). Recommendations from the Red Cross EU Office and the International Committee of the Red Cross - The European Union Humanitarian - Development Nexus. Obtenido de Red Cross EU Office: https://redcross.eu/positions-publications/the-eu-humanitarian-development-nexus

Rey, F. (2020). El Nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la nonstrucción de la paz: Algunas precauciones desde una perspectiva humanitaria. La Acción Humanitaria en 2019-2020: Una Agenda Condicionada por la Pandemia. Disponible en: https://iecah.org/el-nexo-entre-la-accion-humanitaria-el-desarrollo-y-la-construccion-de-la paz-algunas-precauciones-desde-una-perspectiva-humanitaria/

Rey, F., Abellán, B. & Gómez, A. (2022). La aplicación del enfoque de triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela. Disponible en: https://iecah.org/lanzamiento-del-estudio-la-aplicacion-del-enfoque-de-triple-nexo-entre-la-accion-humanitaria-el-desarrollo-y-la-paz-en-el-contexto-de-los-flujos-migratorios-de-venezuela/

SDC (2019). Report LEARNING EVENT: LRRD / Humanitarian-Development Nexus 04 March 2019; 09:15 – 16:00, Swiss Red Cross, Bern. Disponible en: https://drrplatform.org/wp-content/uploads/2020/02/2019_LE_LRRD_Nexus_Report.pdf

Südhoff, Ralf, Sonja Hövelmann, and Andrea Steinke (2020). The Triple Nexus in Practice: Challenges and Options for Multi-Mandated Organisations. Berlin: Centre for Humanitarian Action. Disponible en: https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/10/2020-11-triple-nexus-in-practice-suedhoff-hoevelmann-steinke-en-online-1.pdf

Sahel Alliance. Disponible en: https://www.alliance-sahel.org/en/sahel-alliance/

UNICEF (2019). Jordan Country Programme 2018-2022. Disponible en: https://www.unicef.org/jordan/media/371/file/Jordan-Reports.pdf

UNICEF (2022). Plan Estratégico de UNICEF 2022-2025 Nuevas ambiciones para 2030. Disponible en: www.unicef.org/reports/unicef-strategic-plan-2022–2025

VOICE (2019). NGO perspectives on the EU's Humanitarian-Development-Peace nexus approach: exploring the challenges and opportunities. VOICE. Bruselas, Bélgica. Disponible en: https://reliefweb.int/report/world/voice-report-ngos-perspectives-eus-humanitarian-development-peace-nexus

WeWorld- GVC (2019). Nexus Toolkit OPT Operationalizing the Humanitarian-Development Nexus in the oPt. Lesson from the Ground. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_Nexus_Toolkit_OPT-Operationalizing-the-Humanitarian-Development-Nexus-in-the-oPt.-Lesson-from-the-Ground.pdf

WeWorld-GVC (2022). Nexus Profile: The South and West Libya. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WW-GVC%20Nexus%20Profile%20Libya%202022.pdf



Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

INVESTIGAR .
FORMAR .
INCIDIR .

C/ Jaén, 13 - local
28020 Madrid
Tel.: (+34) 91 377 1498

www.iecah.org

Síguenos en: